

COMMENTI E OSSERVAZIONI AL DOCUMENTO PER LA CONSULTAZIONE 683/2017/R/EEL “APPLICAZIONE DELL’APPROCCIO TOTEX NEL SETTORE ELETTRICO. PRIMI ORIENTAMENTI PER L’INTRODUZIONE DI SCHEMI DI REGOLAZIONE INCENTIVANTE FONDATI SUL CONTROLLO COMPLESSIVO DELLA SPESA”

Con il presente documento il Gruppo A2A esprime le proprie considerazioni in merito all’introduzione fin dal 2020 del nuovo approccio Totex per il settore della distribuzione e misura dell’energia elettrica, basato su logiche di riconoscimento ex-ante applicate alla spesa complessiva e sulla valutazione dei business plan predisposti dagli operatori, oltre che su meccanismi incentivanti legati all’efficienza e alla correttezza della stime.

Premessa

Il Gruppo A2A condivide gli obiettivi di sostegno allo sviluppo infrastrutturale e di ottimizzazione nelle scelte di investimento ma **un cambiamento così radicale nell’impostazione regolatoria deve necessariamente comportare un’adeguata fase di preparazione**, finalizzata a rendere tutti gli operatori idonei a gestire efficacemente il nuovo paradigma.

Il DCO risulta ancora essere di inquadramento generale e mancante di molti elementi di dettaglio indispensabili per fornire una valutazione puntuale e circostanziata degli impatti non solo in termini di riconoscimento tariffario ma anche sulle performance gestionali a cui sono correlati parte degli incentivi.

Stante queste premesse, **risultano molto sfidanti le tempistiche di implementazione proposte dal regolatore che pone in consultazione l’avvio del Totex dal 2020**: il rischio per gli operatori potrebbe essere quello di approvare un budget 2020 senza che il nuovo approccio sia stato adeguatamente definito né tantomeno sia stato avviato un processo di consultazione sulla previsione di spesa. A ciò si aggiunge il fatto che in diverse fasi molto importanti di sviluppo del modello non sembra essere previsto il contributo effettivo degli operatori.

Inoltre, **in un contesto molto polarizzato come quello della distribuzione elettrica italiana, la previsione di applicare inizialmente la nuova metodologia solo a Terna e a e-Distribuzione¹ e solo successivamente agli operatori che servono più di 300.000 POD potrebbe risultare addirittura controproducente.**

E’ grande il rischio che il quadro regolatorio venga fissato in base ad un benchmark non del tutto neutrale rispetto sia all’effetto scala sia alle economie di apprendimento: nel settore della distribuzione non è, infatti, ancora stata sviluppata l’esperienza (invece già consolidata nel settore della trasmissione) della predisposizione di Piani di Sviluppo e dell’applicazione di una regolazione output based.

Inoltre, considerando anche l’ingente impegno necessario ai distributori diversi dall’incumbent per avviare nei prossimi anni il PMS2, ci sarebbe il rischio che tali operatori

¹ Nel DCO non si fa esplicito riferimento a e-Distribuzione ma si dice “*al servizio di distribuzione dell’energia elettrica, garantendo comunque un’ampia copertura del territorio nazionale*”.

non riescano a partecipare in maniera sufficientemente proattiva alla fase di definizione dei vari elementi costitutivi di questa nuova metodologia di regolazione, con il rischio di un effetto di “spiazzamento” di tali operatori nel momento in cui dovranno confrontarsi con la nuova metodologia e i nuovi strumenti.

Tali criticità sono rese ancora più cogenti dal fatto che meccanismi di re-opening poco chiari potrebbero complicare eventuali revisioni *in itinere* delle regole.

Considerazioni generali

Nel seguito alcuni spunti di riflessione relativamente agli strumenti di regolazione previsti nella metodologia Totex,

Business Plan

Data l'importanza che riveste la fase di predisposizione e la successiva validazione del Piano ai fini del riconoscimento tariffario, risulta necessario definire quanto prima e in modo rigoroso i criteri di merito alla base della valutazione da parte del regolatore. Certamente, è necessario considerare che l'adozione di stringenti *investment rules* limiterebbe eccessivamente i margini di discrezionalità e flessibilità nelle scelte di investimento degli operatori. Inoltre, l'accesso al percorso *fast-track* correlato all'invarianza tariffaria comporterebbe per l'operatore una scarsa incentivazione, se non il beneficio di evitare la *cost-benefit analysis*. Si pensi, invece, al contesto inglese maggiormente focalizzato sull'elemento premiante piuttosto che sanzionatorio (es. ricavi ulteriori concessi in tariffa, un *efficiency incentive rate* più alto e il beneficio della non applicazione di modifiche regolatorie successive applicate alle società *slow-track*).

Menzione merita poi lo strumento dello *stakeholder engagement*, soprattutto in relazione al fatto che l'esistenza nel contesto italiano di una tariffa unica nazionale riduce fortemente l'efficacia di questo metodo di consultazione. Sarebbe, tuttavia, opportuno definire con precisione la platea degli stakeholder e la natura del coinvolgimento.

Inoltre, è evidente la scarsa cultura presente nella distribuzione elettrica italiana di questo strumento partecipativo e del suo utilizzo in modo strutturato (nel contesto inglese è prevista l'organizzazione di workshop per ambiti tematici). Questa nuova modalità di confronto è ancora in fase “embrionale” ed ha cominciato ad essere adottata per i piani di installazione dei nuovi *smart meter* 2G solo da parte dell'operatore principale ed è ancora in fase di definizione per quanto concerne la resilienza della rete elettrica, contesti certamente propedeutici per i distributori e utilizzabili come fasi di apprendimento e formazione per la futura regolazione output-based.

Cost assessment e cost recovery

L'individuazione del livello di costo rappresentativo della frontiera efficiente è certamente cruciale nel processo applicativo della matrice IQI. E' importante, pertanto, individuare gli

strumenti di *cost assessment* più idonei: tra quelli proposti nel DCO sembrano di difficile applicabilità sia le analisi econometriche per la presenza di un *incumbent* sia i benchmarking internazionali, data l'eterogeneità delle dimensioni dei distributori elettrici in Italia. In esito alla fase di *assessment*, è indispensabile garantire anche una buona significatività statistica della funzione di costo, che andrà ad approssimare la baseline di spesa con cui si dovrà necessariamente confrontare il Business Plan dell'operatore. Da un lato, infatti, l'esclusione o meno di certe componenti di costo dalla parametrizzazione al fine di non distorcere l'analisi su efficienza/inefficienza di un operatore implica un *trade-off* tra eccessiva omissione di specificità dell'impresa e scarsa comparabilità del campione. Dall'altro, l'introduzione di molti fattori correttivi potrebbe, invece, ridurre significativamente l'efficacia dell'analisi.

Proprio l'estrema polarizzazione del settore della distribuzione in Italia, assente nel precedente britannico, introduce, per gli operatori diversi dal maggiore, un elevato rischio che la nuova metodologia li penalizzi ancor più di quella vigente: già oggi, infatti, il riconoscimento di costi operativi basato su livelli parametrici, indifferenziati per dimensione dell'operatore (a differenza di quanto avviene nella regolazione della distribuzione del gas o di quello della vendita di energia elettrica), rappresenta un fattore di penalizzazione per questi operatori. Questa caratteristica del settore e le conseguenze che ne derivano meritano di essere accuratamente approfondite: un avvio differenziato nell'applicazione della metodologia Totex potrebbe invece portare a sottostimare la rilevanza di tali aspetti, creando un contesto regolatorio negli anni che immediatamente precedono la scadenza delle concessioni che potrebbe rischiare di creare delle distorsioni nella capacità dei diversi operatori di affrontare la fase di rinnovo delle concessioni.

In merito poi al riconoscimento tariffario e all'applicazione del *fast money* e *slow money*, è rilevante che il regolatore chiarisca in modo puntuale se la RAB esistente continuerà ad essere ammortizzata coerentemente con il vettore adottato attualmente e se il grado di capitalizzazione verrà definito a livello di singolo operatore.

Incentivi

Pur essendo stato esplicitato da parte dell'Autorità un intento di continuità regolatoria relativamente all'incentivazione output-based, aggiuntiva agli incentivi all'efficienza gestiti attraverso matrice IQI e correlata alla performance gestionale dell'operatore e al livello di qualità del servizio, si evidenzia una bassa visibilità sui criteri di valutazione e sulle modalità di verifica, soprattutto per gli incentivi c.d. specifici connessi all'innovazione e alla *customer satisfaction*. Sarebbe auspicabile una maggiore e più esaustiva apertura di dettaglio nelle prossime fasi del processo di consultazione tale per cui l'operatore possa effettuare una pianificazione completa e quanto più ottimizzante possibile sotto questo profilo.

Gestione delle incertezze e controllo dell'avanzamento

Considerando l'ambito della reportistica e del controllo ex post è certamente apprezzabile l'obiettivo del regolatore di stabilire *template* comuni per il processo di rendicontazione e di

definire in modo dettagliato gli indicatori di performance. E', tuttavia, rilevante segnalare le possibili criticità e l'onere significativo richiesto agli operatori per implementare un approccio sistematico alla raccolta dati e alla loro formulazione in modo standardizzato. Tale attività è certamente strumentale per il regolatore sia allo sviluppo dell'analisi comparata dei costi sia allo svolgimento delle verifiche ex post, anche al fine di minimizzare il rischio di valutazioni distorsive. Guardando anche all'esperienza inglese e alle lunghe tempistiche intercorse tra la fase di "rodaggio" e l'adozione definitiva del Totex, sarebbe certamente importante per gli operatori poter disporre quanto prima di Linee Guida.

La stessa esperienza attualmente in corso nel settore della distribuzione del gas in Italia, propedeutica all'introduzione di una nuova regolazione basata sui costi standard, evidenzia la difficoltà da parte degli operatori di raccogliere dati di costo con un dettaglio sufficientemente approfondito, data la grande eterogeneità dei sistemi di rendicontazione aziendali che necessitano quindi di essere rivisti e adeguati alle nuove esigenze di reportistica e di analisi. È quindi opportuno prevedere sin da subito una pianificazione strutturata di tali attività, con tempistiche adeguate e momenti di verifica e confronto tra operatori e regolatore, onde evitare il rischio di arrivare in prossimità delle deadline prefissate senza aver completato le analisi necessarie o peggio ancora aver dovuto semplificare eccessivamente tali analisi per concluderle entro tempistiche in realtà troppo sfidanti.

Infine, sui meccanismi per la gestione delle incertezze, è al momento difficile esprimere un giudizio di merito, non essendo ancora stata formulata dall'Autorità una proposta circostanziata e strutturata.

In estrema sintesi, A2A vede con interesse il rafforzamento di una regolazione output based anche in un'ottica Totex. Tuttavia, con le osservazioni sopracitate, desidera sottolineare la necessità di maggiori approfondimenti e di una tempistica più dilatata da utilizzare in una prospettiva di apprendimento e "rodaggio".

Questa impostazione potrebbe auspicabilmente portare alla costruzione di una metodologia valida e quanto più possibile applicabile all'intero settore della distribuzione, minimizzando eventuale effetti distorsivi.